

國父地方自治思想

與

西洋社區發展理論

洪玉昆

古時希臘哲人柏拉圖(Plato)曾說：治者，最好是哲學家，因為他是最有知識的人，能了解甚麼是好，而且知道道德的標準。如果照中國的說法，這就是「內聖外王」之道，從中國歷史演化中加以觀察，能具備「內聖外王」之功業者，古時有周公、湯武，而今則為國父孫中山先生了。

國父天聖，以其「天下之全」與「人格之全」的高超智慧及道德修養，外觀世界潮流之趨勢，內察中國人民的需要，自博學中吸取靈感，從思考中詳加設計，於經驗中勇於更正，進而創為近世四大寶典之一的三民主義（前美國駐華公使詹森所言）。其目的，不但在救整個中國的人民，復興中國道統所繫的倫理與文化，並進而建立了中國人民對世界執起其維持世界和平的崇高地位。因為三民主義是順着世界潮流，審度中國國情而產生的，它是現代化的、科學的，因此，將來無論何人來治理中國，都必須本着三民主義的思想及辦法來實行不可。如今，三民主義不但已成為中國立國的指導原則，而且也是中國今後建國的寶典。

唯歷史是進化的，思想及辦法亦是日以擴充及更新，尤其二十世紀是「知

識爆發時代」，各種新思潮層出不窮，自不免影響及於我國。為了使三民主義思想能達其「苟日新、日日新、又日新」的境地，自須從各種思潮中吸取新的理論及方法，溶入三民主義的體系中，才足以使新中國在三民主義的大纛下，強國強種，執世局演變之牛耳，從而造人類幸福之新機運。這也是國父在「文言本三民主義」序言中所說「尚望同志讀者，本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺，更正條理」的本意。今僅從國父所規劃的「地方自治體制」加以論述。

二

十九世紀起，由於民主思潮的蓬勃激蕩，世界各地無不深受此新思潮的影響，並經一百多年的歷鍊之後，民主制度已成為當今人類所追求的一種政治生活方式。此種民主的生活方式，乃指人民對於國事的參與能力逐漸增強，但這種參與能力必須先從小範圍的地方自治能力練習起。人類普通具有兩種意識：一為自尊意識，另一為集團意識。「人類有了自尊意識，自能積極的治理自己之事務，進而參與團體之活動；有了集團意識，則人類自能善與人為伍，從而產生地域團體。而自尊意識與地域集團結合，即成地方自治。」（註一）基於此，地方自治乃是導源於人類的自尊意識和地域觀念而產生出來的。每個人自動參與、共同促進地方建設事業，合作解決生活所需的一切問題，這是地方自治

根本精神之所在。西方國家民主政治發展過程，也是經由此種地方自治精神之表現有以致之。隨着民主思潮的激蕩，二十世紀可稱之為「人民參與時代」，大之於國家大事，小之於社區小事，人民都具有參與權力。

國父內審國情，外察西方民主制度之發展過程，融合中西民主思想與民主方式之共通性，設計為屬於中國自己的地方自治體制。欲以行之於中國各地，使中國人民能脫離落後的被動的「官治」生活，轉為現代的主動的「民治」生活。

依國父之意，所謂地方自治，乃指「將地方上的事情，讓本地方人民自己去治，政府毫不干涉」（註二）之意。也就是在法定許可之下，凡屬地方自治範圍內的事情，中央政府都可聽任地方居民自己辦理。地方人民享有絕對自治之權力，從事於有關地方上各種建設，而不受中央政府之干涉。在此，國父特別注重地方自治，蓋國父認為民主國家要能鞏固其基礎，必須自根本之處着手。根本之處為何？即在推行地方自治。因此，國父乃說：「政治的基礎，在於地方自治」（註三），又說：「地方自治者，國之礎石，礎不堅則國不固。」

國父的地方自治體制，是本著民權主義「直接民權」的主張，使地方全體人民擁有充分的民權（四權），以避免走上西方民權不完整的覆轍，從而免除西方民主政治所產生的弊端。並透過他手訂的「地方自治開始實行法」為實踐步驟，希望能藉此而提高地方人民的意識，使地方全體人民能隨時關心地方本身的事務，進而能達到完全的自治。如此，地方人民在地方能完全自治，則將來管理全國的政事時，亦自能運用自如，並習以為常，則全國人民亦將能適應潮流所趨的民主生活。而此乃是地方自治所加之於民權主義的功用。

我國於十七年北伐成功後，即進入訓政時期，政府曾推動地方自治工作，然因日本的陰謀侵華及中共的為虎作倀，而使整個工作受到阻礙，未能順利推動。真正實施地方自治工作，是在政府遷台以後的事。三十九年起，政府為了使我國的民主憲政能納入正軌，隨即在台積極的推動地方自治，成效甚大。唯二十幾年來，台灣的地方自治較着重於政治組織體制的建立，較忽略於其他有關民生經濟方面的建設，其與人民所發生的關係，僅止於選舉權的運用；何況

台灣光復以來，未曾經過訓政時期，人民的自治觀念與自治條件未能充分具備，致使大多數人民對地方自治仍存疏離感，未能有濃厚參與的興趣，此與國父地方自治體制的目標，差距仍大。

地方自治既是建國的基礎，則地方自治功能的發揮，端賴地方人民的參與意識，今日台灣所推行的地方自治，人民的參與感仍低，此種現象，可說是「冰凍三尺，非一日之寒」，為了彌補此項缺失，政府必須另行設計他種方法，來加以催生與提振，使地方自治能因人民的積極參與，而事竟全功。社區發展建設的推動，即順着此種需要而來。

三

人類自有生以來，為了覓食，必須過着集體的生活，也就是分工合作的生活，此種合羣的本能，就是為了便於互助，共謀互保與覓食，以營求生存。由此可知，互助乃是人類生存的必要條件。俄國生物學家克魯泡特金（Pietro Kropotkin）在其名著「互助論」一書中，曾對人類社會做了史的分析，而求得互助的定律，他說：「要使人類的道德向前發展，互助乃是不可少的原動力，互爭乃是毫無益處的。就在今日的社會中，亦能見到互助的範圍愈加擴大，人類最高的進化愈加有把握。」（註四）因此，人類社會歷史的演進，乃以互助為本源。亦是國父所謂「物種以競爭為原則，人類則以互助為原則」之法則。

其次，人類社會，無時不在變遷之中，晚近以來，由於工業革命的急劇進行，科學技術的不斷革新，使物質的享受逐漸高升，然而人類社會的組織，却因此種不平衡的進展而產生了社會解組的現象。因此，對於社會的變遷，必須加以控制，訂出詳細的計畫，使其能按照合理的目標，以從事有秩序的社會改進。

再者，民主政治自十九世紀以來，已成為世界各國在政治體制上的主流，在民主與自由的政治體制中，個人的自由與意志才能充分的發揮，社會的各種組織，也在自由協調與彼此互助的過程中，得以健全發展。

社區發展即本着上述的人類社會現象，從而設計出的一種社會建設理論與

方法。

所謂「社區發展」(Community Development)，依聯合國出版的「社會進步經由社區發展」(Social Progress through Community Development)一書中，稱：「社區發展乃是經由社區內居民積極的參與和高度的自動精神，並發揮其創造力量，以促進全社區經濟與社會進步的工作過程。社區發展為求增進人民的福利，必須運用以下缺一不可的兩個相輔之力量：(1)社區人民有合作、自助與吸取適合於新生活方式的機會與潛能；(2)經由世界合作與各國政府及社團的技術與經濟支援以完成之。」(註五)由此定義，可以看出社區發展的重點是人與人的因素，社區發展的中心是羣體與社區，其過程是組織與教育的，而其目標則在社會進步與人民福利。

社區發展是聯合國在一九五〇年代起，所推動的一項世界性社會改造運動。二次大戰後，西方國家試圖以西方世界的經濟發展模式來改造殖民地國家，雖然動用了龐大的經費與技術；不幸的是，由於西方殖民主義國家在殖民地所造成的統治階級與殖民地層的人民大眾，儼然形成了兩個不同的社會。這種使分隔兩個社會的經濟、社會及文化鴻溝擴大的情形，更明顯的強調殖民主義無存在的價值，也顯示了西方的模式並不能在全世界加以應用。聯合國乃在此種情況之下，尋出一項合於彌補傳統社會與現代社會所造成的鴻溝，並得以提高低度開發國家之生活水準的理論辦法。此即社區發展倡行的動機。聯合國初期的社區發展工作之推行，偏於鄉村地區，晚近以來，由於工業文明所帶來的都市社會問題，乃引起在都市推展社區發展之嘗試。因此，目前社區發展推動的地區，已不分城市與鄉村，也不分落後國家與先進國家了。

在台灣，推動社區發展的政策性決定，始於民國五十四年，由行政院頒布施行的「民生主義現階段社會政策」其中列「社區發展為七大工作項目之一，並標明「以採取社區發展方式，促進民生建設為重點」。台灣省訂有「社區發展十年計畫」，而台北市亦逐步推動「都市社區發展計畫」，都有其良好的成效。而唯一不能忽視的，是台灣所推行的社區發展，具有一項重要的使命，此即藉着社區發展來提高民衆的自治意識，及對地方事務的認同與關心，從而促成地方自治功能的充分發揮。

四

上面曾略提及台灣推動社區發展的用意，然而何以台灣地方自治的推行，須要藉社區發展來充實其內容，必有其因素在，值得吾人進一步的研究。茲從兩者的理論比較及兩者的實際關係論述：

(一)兩者理論比較：台灣地方自治的推行，是根據國父地方自治思想而規劃的。如將國父地方自治思想與社區發展理論相比較，我們可發現兩者有其互為融合之處：

1. 就理論根源來說：人類是互助合羣的動物，爲了要維持生存，必須和同類互助合作，因而形成社會，這是國父互助的哲學。國父所主張的地方自治，其思想根源即起於此。

社區發展自始即建立在人類互助的基礎上，在求全人類都能依其天賦之本源，透過「互助」的運用，而獲得各方面的發展。

兩者都起於「互助」的運用。

2. 就產生背景來說：民主時代，乃是人民參與的時代，只有人民的真正參與，才能使民主有其基礎。國父提出地方自治，即欲培養人民自治能力，以利民權主義與民生主義的實施，進而成為建設民主國家最穩固的礎石。

社區發展的着眼點，在動員社區居民自動自發自治的力量，故社區乃是民主政治的起步，唯有充分發揮民主生活方式，才會有社區發展的成果。

3. 就主要功能來說：國父地方自治的功能，即在實現「人盡其才、地盡其利、物盡其用、貨暢其流」的目標。

社區發展的功能亦是多項的，主要在於：(1)培養社區意識；(2)發掘地方人才及義務工作人員；(3)加強組織能力以動員人力推進共同行動；(4)發掘社區資源以改進生活環境與生活條件；(5)培養居民的服務精神與技術能力。凡此亦在國父地方自治四項目標的範疇之內。

4. 就執行主體來說：國父的地方自治，是以地方人民來管理地方上的事務，政府不加干涉。故原則上，地方自治執行的主體在於地方人民全體，遇有困難時，才由政府予以協助。

社區發展亦是以社區居民積極參與為主體，並由政府對社區發展進行各種支援的措施，供應各種方法技術和知識。與國父地方自治的精神相符合。

5. 就建設重心來說：國父的地方自治，其事業是廣泛與多元的，然其中仍以與人民生活最為密切關係的民生福利為重心，即以經濟建設為重心。

社區發展的事業雖多，然其最基本的，也在與人民生活有直接關係的經濟建設上，經濟建設有成就之後，再進而達到其他方面之目標。

兩者在以經濟建設為重心一點上，完全相同。

6. 就民力發揮來說：國父的地方自治，既以人民來管理本地方的事務，則在推行地方自治所需的人力、財力，是由地方人民自行供應，財力有時而窮，人力則用之不竭。國父鑑於此，乃特別強調義務勞動之重要，欲以地方人民共同出力服務桑梓，以為達成建設地方之方法。

社區發展的區域小，財力有限，故社區發展自始即以人力的運用為手段，靠自動、自發的運用本身之力量，來改善社區各項建設，而義務勞動的運用，必不可少。故與國父地方自治所強調的民力發揮，有其共通之效。

(二)兩者實際關係：從兩者實際關係加以探討，我們也可以發現兩者在實際運用上是互為影響的。

1. 社區發展對地方自治的影響：

「有自治的社區，即有健全的地方自治的政府」，蓋社區發展的推行，可以引發社區居民有興趣協力於生活環境的改善，也可使社區居民親身參與社區活動，因而增進其對社區內公共事務之認識與參與感，從這裏培養居民參與地方自治的能力。故可以說，社區發展是奠定地方自治的基礎。

2. 地方自治對社區發展的影響：社區發展的推動，除了社區居民能自行處理的事務外，對其中較為困難或具有技術性的工作，而為社區居民所不能自行解決者，均須賴地方自治政府予以協調支援，才能使社區發展工作順利推展。

地方自治與社區發展既在理論上有其互為融合之處，而在實際關係上亦有其相輔相成的密切關係，因此，社區發展應視為地方自治體制下的一環，也是最基層的一環，社區發展有了基層的成就，台灣地方自治自有其實質的內容。今日在推動國家走入現代化的過程中，兩者自應妥為配合運用，以使台灣的地

方自治能納入正軌，而能達成國父地方自治的理想。

五

哲人之能為其人民及全人類設計出一套福利國民的淑世主義，必有其高尚美德之特徵。德國學者海法特(H. Heffahrdt)在其所著「孫中山傳」一書中，即指出國父具有「善良」與「純潔」兩種美德，故他能融貫古今中外，棄短取長，構成中國的遠景，並且能超越中國國界，進而謀世界人類的幸福。一種思想或主義，依進化的觀點而言，有其「不變性」的原則與「可變性」的方法，為了實現其不變的原則指示，必須隨時代的演進，隨時吸取各種新理論及新方法，一方面充實其思想或主義的內涵，另一方面則在於將此思想或主義的理想予以實現。

國父手創的三民主義，自亦有其「不變」的原則與「可變」的方法。今天，中國人應該走中國人的道路，而屬於中國人自己的最佳途徑，即在實現三民主義。而要實現三民主義，立國家千秋根基，享人民萬世福祉，亦應本其「不變」的原則，多方吸取外來優良的理論與方法，配合國情，予以調整，使三民主義能不斷的以新理論充實其內涵；並藉着各種可行的方法實現其理想。本篇論文雖僅從國父地方自治思想論及，然其真正的意義及希望亦在此。

註一 羅志淵：「民主政治與地方自治」，憲政思潮季刊，第十期，（台北）：憲政思潮雜誌社，民國五十九年四月，十九頁。

註二 國父：「國民以人格救國」，國父全集（第二冊），（台北：中央文物供應社，民國六十二年六月），五五二頁。

註三 國父：「政治的基礎在於地方自治」，見前，八四一頁。

註四 克魯泡特金：互助論，（台北：帕米爾書店，民國六十二年五月初版），三四七頁至三四八頁。

註五 United Nations: Social Progress Through Community Development, (New York: United Nations Bureau of Social Affairs, 1955), P. 6.